

我国检察机关是国家的法律监督机关,法律监督的职能特征是确定检察文化的基本依据,在法律监督中体现出来的党的领导、职业精神、公平正义、人民性和保护公益最能彰显检察文化的力量。

在法律监督中彰显检察文化力量

新时代 检察文化纵横谈

□王海军

党的二十大报告指出:“推进文化自信自强,铸就社会主义文化新辉煌。”这为新时代社会主义文化强国建设进一步指明了前进方向,而检察文化是文化强国建设中的重要力量源泉。我国检察机关是随着检察事业而产生和发展的,是检察事业的一部分,是检察机关在长期法律监督实践和管理活动中逐步形成的与中国特色社会主义检察制度相关的思想观念、职业精神、道德规范、行为方式,以及相关载体和物质表现的总和,是检察事业持续健康发展的重要力量源泉。我国检察机关是国家的法律监督机关,法律监督的职能特征是确定检察文化的基本依据,离开法律监督,检察文化就成了无源之水、无本之木。因此,检察文化必然蕴含在法律监督之中,在法律监督中体现出来的党的领导、职业精神、公平正义、人民性和保护公益最能彰显检察文化的力量。

法律监督工作必须坚持党的领导

党的领导是检察机关履行法律监督职权的根本立场。检察机关作为党领导下的国家机关,既是司法机关,也是政治机关,首先是政治机关,必须把讲政治摆在第一位。因此,法律监督工作必须有正确的政治方向,党的领导则是政治方向的最佳表述,也是长期以来法律监督工作坚持的政治逻辑。

坚持党的领导是检察机关法律监督工作的最高原则、最大优势,是检察事业行稳致远的最根本保证,也是新时代检察文化的根本底色。宪法第1条第2款规定:“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,这不仅确定了党的领导的重要性,而且在行使法律监督职权与党的领导之间构建了明确的规范逻辑。从规范宪法学角度考察,党的领导既是政治性规范,也是規制性规范,其效力和适用问题在具体的检察立法中均有体现,表明了检察机关行使法律监督职权过程中受党的领导的政治规则的约束,且需要不断健全党的领导制度的体系,确保党在检察机关中发挥领导作用。同时,法律监督工作受到党的领导宪法规范的限制,包含着限权功能。但是,党的领导主要是通过党的组织机构和执政机制领导检察机关开展法律监督工作。同时,“党的领导”也体现出党对检察机关行使法律监督职权的支持和保障。应当说,检察机关在法律监督工作中必须始终坚守忠诚的政治本色,坚定不移做“党的领导”的捍卫



者,毫不动摇坚持党对法律监督工作的领导,凸显出检察文化的核心内容。

检察官在法律监督工作中的职业精神

检察官作为检察机关行使职权的主体,其行为代表着国家形象,体现着法律的尊严,体现检察官的职业精神。职业精神是检察官的重要品质,体现着检察官的业务能力、道德素质、知识水平和责任担当,每一名检察官的精神面貌均反映出检察机关的风貌,是检察机关履行法律监督职权必须具备的重要素养。

检察官是法律监督工作的承担者,实施侦查监督、立案监督、执行监督、提起公益诉讼、提出检察意见或检察建议等一系列法律监督职权,体现了中国特色社会主义检察制度专有权威,其融入式、融合式的监督特性,建立起监督者和被监督者双方的合作和良性互动关系,形成“双赢多赢共赢”的状态,理顺办案与法律监督的关系,检察官在履行法律监督职权时,需要将能力与责任并重,充分发挥主观能动性,坚持强烈的事业心、使命感和责任感,坚守法治底线,勇于承担责任,善于开拓创新,积极能动履职,做到敢于监督、善于监督、勇于开展自我监督,坚决避免不敢监督、不愿监督、不会监督的情况出现。应当说,检察官作为法律监督承担者的这一定位,蕴含了丰富的检察官职业精神。

法律监督要体现公平正义的法治价值

公平正义是法律监督的基本工作要求,也是检察履职的价值追求,是检察文化内涵的核心。全面依法治国的根本目的是依法保障人民权益,在检察领域保障人民权益,关键在于努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

党的二十大报告提出“公平、正义”是“全人类共同价值”,“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线”,要“严格公正司法”。基于此,检察机关在进行法律监督

工作中,必须维护当事人合法权益、维护社会公平正义。对于如何确保公平正义,立法也作出了完整规定,提出清晰具体的要求。人民检察院组织法第6条规定:“人民检察院坚持司法公正,以事实为根据,以法律为准绳,遵守法定程序,尊重和保障人权。”检察官法第3条规定:“检察官必须忠实执行宪法和法律,维护社会公平正义,全心全意为人民服务。”因此,检察机关在履行法律监督职责过程中,应时刻怀有公平正义之心,紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标,坚守司法公正底线,以具体问题为导向,客观公正地指出问题、提出监督意见,使监督更实、更准、更透明,高质效办好每一个案件,让监督工作更加凸显实效。因此,法律监督要在实体上和程序上确保实现公平正义,在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,使办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。

工作中,必须维护当事人合法权益、维护社会公平正义。对于如何确保公平正义,立法也作出了完整规定,提出清晰具体的要求。人民检察院组织法第6条规定:“人民检察院坚持司法公正,以事实为根据,以法律为准绳,遵守法定程序,尊重和保障人权。”检察官法第3条规定:“检察官必须忠实执行宪法和法律,维护社会公平正义,全心全意为人民服务。”因此,检察机关在履行法律监督职责过程中,应时刻怀有公平正义之心,紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标,坚守司法公正底线,以具体问题为导向,客观公正地指出问题、提出监督意见,使监督更实、更准、更透明,高质效办好每一个案件,让监督工作更加凸显实效。因此,法律监督要在实体上和程序上确保实现公平正义,在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,使办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。

工作中,必须维护当事人合法权益、维护社会公平正义。对于如何确保公平正义,立法也作出了完整规定,提出清晰具体的要求。人民检察院组织法第6条规定:“人民检察院坚持司法公正,以事实为根据,以法律为准绳,遵守法定程序,尊重和保障人权。”检察官法第3条规定:“检察官必须忠实执行宪法和法律,维护社会公平正义,全心全意为人民服务。”因此,检察机关在履行法律监督职责过程中,应时刻怀有公平正义之心,紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标,坚守司法公正底线,以具体问题为导向,客观公正地指出问题、提出监督意见,使监督更实、更准、更透明,高质效办好每一个案件,让监督工作更加凸显实效。因此,法律监督要在实体上和程序上确保实现公平正义,在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,使办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。

法律监督工作要坚持“以人民为中心”的理念

在新时代中国语境下,“以人民为中心”是一项重要发展理念,体现了中国共产党人对法治基础、法律目的、法律效果的深刻认识,是当代中国全面推进依法治国的重要思想指引。同时,“以人民为中心”既是法律监督工作人民性的重要提法,又是做好新时代法律监督工作的本质要求,并成为新时代法律监督工作的重要方向,彰显了检察文化中人民性内涵。

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民对于生活的追求具有多方面、多层次的特点,随着人民群众法律意识和权利意识的增强,人民群众对司法方面的追求也愈加迫切。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》指出,检察工作要“坚持以人民为中心的发展思想,顺应新时代人民对美好生活的新需求,切实保障民生福祉。抓住人民群众反映强烈的执法不严、司法不公等问题,加大法律监督力度,维护社会公平正义”。因此,检察机关要坚持“以人民为中心”的理念,把人民

群众放在心中最高位置,在履行法律监督职权过程中顺应人民的期盼,始终坚持一切为了人民、一切依靠人民,切实维护人民群众利益,全心全意为人民服务,做到“为民”“便民”,更好地履行宪法法律赋予的职责,真正把法律监督的着力点放在解决人民群众关注的问题上,把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为思考问题和开展工作的出发点和落脚点。应当说,人民性是检察机关的本质属性,坚持“以人民为中心”的理念是检察文化建设的应有之义。

检察机关基于公益代表的身份,通过履行法律监督职权保护公共利益

2017年9月,习近平总书记在致第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会的贺信中指出,检察官作为公共利益的代表,肩负着重要责任。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》也指出,检察机关是保护国家利益和社会公共利益的一支重要力量。从广义上讲,检察机关通过侦查、公诉等职能追诉犯罪,是对国家利益和社会公共利益的保护,通过侦查监督、立案监督、执行监督等法律监督职能纠正违法行为也是保护公益的行为。从狭义上讲,检察机关以公益诉讼的方式履行法律监督职权,进一步彰显了检察机关的公益代表的身份和责任。检察机关进行公益诉讼是具有鲜明中国特色的制度创新,在保护公共利益方面具有重要功能,如生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让、未成年人保护、英烈权益保护、安全生产、妇女儿童权益保护、网络侵害、扶贫、文物和文化遗产保护等领域进行的公益诉讼,即为检察机关积极回应和满足新时代人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面提出的更高要求,实际上是我国当下公共利益领域最为迫切和最为关注的内容。可以说,公共利益的代表是检察机关的身份底色,也是其履行法律监督职权时的角色特征。基于对保护公共利益的要求,检察公益诉讼工作不断拓展和完善,体现出检察文化在其中的强大推动力。

法律监督是检察机关的根本职责和检察工作的核心内容,既是观察、研究检察文化的一个重要视角,也是检察文化的一个载体,检察文化和法律监督是内在的主观内容与外在的客观形式的统一。在“四大检察”法律监督新格局之下,检察文化彰显出重要力量,不断加强和加强法律监督工作,以高质效法律监督工作服务文化强国建设,以更有效检察文化推动检察工作现代化并支撑和服务中国式现代化。

(作者为华东政法大学法律史研究中心研究员)

视角

以“三种履职”推动检察公益诉讼高质效办案

□吴晓东 赵晨伊

“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察机关履职办案的基本价值追求,检察公益诉讼要进一步提升办案精准性和规范性,以实现高质效办案目标。当前,检察公益诉讼案件由于所涉领域广、专业性强,存在办案需求与实际不相适应等问题。因此,以一体履职、综合履职、能动履职(下称“三种履职”)有效实现公益诉讼检察目标,是检察机关主动担当作为,实现高质效办案的实践路径。

以一体履职保障“规范性”。办案规范是高质效履职的保障。要利用好公益诉讼一体化办案的突出优势,加强制度创新和协作,打破部门壁垒、上下壁垒及区域壁垒,切实优化办案机制,统一办案标准,提升办案规范化水平。

一是健全横向一体化诉讼衔接机制,夯实证据基础。通过常态化业务沟通、互涉线索移送、跨部门检察官联席会议等具体机制与其他三大检察在信息通报、线索识别、协同监督等方面加强沟通。与刑检协同以大数据和智能赋能一体履职,在环资、食药、安全生产等重点领域以组合关键词进行检索筛选,提高线索移送效率。通过提前介入、调查取证协作配合等方式及时固定公益受损事实,提高线索成案率,提升一体履职成效。

二是加强纵向一体化案件办理指导督查,引导规范办理。当前,公益诉讼检察处于由过去的高增速发展转向质量效益优先的高质量发展关键期,有必要通过一体履职来实现内部有效监督,以上率下提升案件办理规范化水平。按照《人民检察院公益诉讼办案规则》规定,根据办案需要,上级院可以通過交办、督办、督办等方式变更管辖权。上级院既要发挥好高质效办案的示范作用,又要根据辖区实际情况部署专项行动,开展业务督查,督促辖区法院找准自身优势,持续深入打造“一院一特色一品牌”,构筑公益诉讼服务经济社会高质量发展的品牌矩阵。

三是加强跨区域一体化协作,为全域性、长效性保护提供制度基础。比如,长三角一体化发展是国家战略,要紧扣一体化和高质量这两个关键词,更好发挥先行探路、引领示范、辐射带动作用。检察机关坚持示范区检察协作一体化,联动多地检察院会签协作机制,扩大政策辐射范围及互认领域,在协同办案、工作对接、资源共享、治理融合中实现多方共赢。要释放区域协作的规模效应,探索开展跨域“破江”专项行动。要释放质效提升的叠加效应,大力推进数据协同,加强数字检察一体联动。针对跨行政区划流域治理,建立跨省级“河长+警长+检察长”机制,联合开展专项调查及集中公开听证,推动生态检察提级扩效。

以综合履职体现“精准性”。公益诉讼要以解决要案难案背后的根源性治理问题,切实解决公益侵害问题的实际贡献等作为效果精准的判断标准。为此,检察机关要不断提高综合履职能力,多措并举实现公益的精准保护。

一是以多元化办案路径精准对接现实需求。民生就是最大的政治,检察机关要以综合履职“护佑民生”,筑牢民生之本,回应司法保护需求和群众期盼,守护美好生活。要充分发挥公益诉讼的治理效能,通过现场走访、座谈会、问卷调查等方式开展调查取证,利用无人机勘查、鉴定机构检测、第三方数据平台等收集证据,通过听证会及信息技术手段收集各方意见,综合运用磋商、检察建议、提起诉讼等方式推动破难题、解民忧、促发展。

二是以“公益诉讼+”的创新模式精准修复受损公益。要通过综合履职将公益诉讼与其他手段相结合,一案一策实现最佳办案效果。通过“公益诉讼+绿色金融”模式搭建生态修复基地,促使被告以破江认购履行修复责任,实现“减排”和“增收”良性互动,服务保障碳达峰碳中和战略实施。通过“公益诉讼+基金运营”模式,探索与消费者权益保护组织共同推动民事公益诉讼赔偿金统筹用于消费者权益保护,切实提高公益诉讼维护在人民群众心中的感受度。

三是通过民主监督实现精准长效保护。检察机关不仅可以通过制发社会治理检察建议促进解决普遍性、系统性问题,更应协同人大代表、政协委员等公益同盟力量推动个案效果转化为制度效果,从而实现类案治理和诉源治理。依照最高检试点推广代表建议、政协提案与公益诉讼检察建议衔接转化的要求,探索建立具体衔接机制。检察机关通过邀请代表实地督导、现场查勘、参加座谈磋商听证、“回头看”专项行动等方式实现人民民主监督和司法监督同向发力,助力提升国家治理现代化水平。

以依法能动履职提高“可诉性”。提高公益诉讼案件可诉性要求检察机关始终践行“不以诉为目的,但以诉为标准”的办案理念,将“诉”的标准贯穿线索评估、立案、调查取证、提出检察建议等办案全流程;同时,借助外力不断提升案件办理质效。

一是增强与“益心为公”志愿者的联系。自2023年“益心为公”志愿者检察云平台全面推广以来,全国检察机关共招募、聘请志愿者11万余人,提报线索1万余条,已形成社会力量共同参与公益保护新模式。为进一步将公益诉讼“朋友圈”升级扩容增效,检察机关应当在发挥志愿者作用的广度和深度上持续发力。一方面,拓宽线索发现广度,以案例形式为志愿者阐释国家利益和社会公共利益受损的实质内涵和表现形式,提升志愿者线索发现敏感度和实效性;另一方面,强调办案深度参与,利用数字化手段加强实时联系,并在食品药品安全等群众感受度较高领域案件中邀请志愿者参与听证、整改评估和公开庭审,提升志愿者获得感,夯实群众基础。

二是利用特邀检察官助理专家优势,用足用好智力量。搭建沟通桥梁,通过“理论培训+业务带教”模式帮助特邀检察官助理厘清行政执法与公益诉讼的监督思维差异,发挥特邀检察官助理的专业优势,在反电信网络诈骗、绿色金融等新领域开展更广范围、更深层次的有效监督;加强专业融合,借助行政权、专门机构、社会组织等行业协会的管理、执法经验,通过聘请特邀检察官助理参与案件调查的形式完善公益诉讼调查取证模式,确保证据收集、固定的客观性和有效性;凝聚人才合力,建立协同调用机制盘活办案资源,在农产品质量安全、文物和文化遗产保护等专业领域成立专项联络办公室,共同商定科学评价标准、整改方向和具体措施,做好案件可诉性评估。

三是加强检法合作,促进实践探索与理论研究共同提升。全国人大常委会立法规划已将检察公益诉讼列入一类项目,公益诉讼的独特价值将进一步彰显。检察公益诉讼职能既要与刑事办案、刑刑衔接相互协同补充,有效填补行政处罚过轻、刑事处理过重的“中间地带”;又要与民事公益诉讼区分,注重保护不特定群体乃至社会整体的共同利益。对此,检察机关应当加强与高校研究基地乃至企业法务、赔偿标准、调查权行使、举证责任和证明标准等问题加深交流,形成理论与实践的良性互动。

(作者单位:上海市人民检察院第二分院)

优化数字检察赋能基层法律监督路径

观察

□席大伟 芝春燕

数字检察是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑,是提高法律监督能力的重要依托,是提升法律监督质效的关键变量,深刻改变和影响着检察监督理念和履职方式。如何坚持问题导向、目标导向和效果导向,找准数字检察赋能基层法律监督工作的发力点、着力点和落脚点,笔者认为,应逐步推动数据共享共通、完善数字检察配套制度机制、增强数字检察能动履职能力、建立健全数字检察保障体系。

逐步推动实现数据共享共通

数字检察赋能法律监督工作的关键是推动各类数据的共享交换,实现信息的互联互通。

盘活检察系统内部数据。检察机关业务系统形成的数据是推动数字检察的富矿之一,要按照分级分类审批使用数据,增加数据分析模块等形式,自上而下搭建数据分析辅助平台,推动系统内部数据上下联通、共享运用,打造人人都是建库者、全员都是数字化的良好局面。同时,运用大数据分析软件强化对数据的审核监管,确保所依赖数据的真实、有效、准确。

推动执法司法数据的共享。深入推进政法协同办案平台建设,加强政法一体化体制机制建设,构建公检法司协作配合、信息共享机制,建议在政法协同办案平台的基础上,打通公检法司业务系统,从案件受理到执行为止,推动公检法司各环节业务一网办理,各流程数据一网流转,实现执法办案数据共享的全面化、规范化、制度化。以“两法衔接”平台为重点,以“数字政府”建设为契机,与各行政执法机关建立定期

共享数据、协作配合的工作机制,建设大数据智能辅助监督等工作平台,积极协调接入行政机关执法系统,逐步打破信息壁垒,实现数据共享共通。

拓宽其他社会数据的来源渠道。因应社会治理新形势新要求,检察机关在司法实践中必须坚持治罪与治理并重理念,更加重视社会治理作用的发挥。只有掌握足够的数据才能运用人工智能或数据挖掘方式找出案件背后的治理价值,这需要检察机关拓宽数据来源渠道,一方面运用技术手段获取网上公开数据,另一方面与相关部门、行业、行业物联网信息共享渠道,进一步拓宽数据获取来源。

完善数字检察配套制度机制

推进监督事项案件化办理机制。监督事项案件化办理,是法律监督工作规范化、专业化的重要途径。数字检察是运用大数据发现监督线索、开展监督,因此,大数据监督案件应当按照监督事项案件化办理要求,力求将每一个数字检察线索按照案件办理,综合运用调查核实手段,运用侦查的思维查实、查透监督线索,遵循从个案办理到类案监督再到系统治理的办案路径,最终实现“办理一案、治理一片”的加成效果。

建立数据风险防控机制。数字检察的开展虽然是基于检察机关的法律监督权,但其赋能具体监督工作需要严格遵守法律规定,以合法正当为前提,以保护数据为限度,进一步理清数据分析和加工中的权责配置,平衡数据权利与数据权力的价值。一方面,针对算法安全、数据安全等问题,建立健全安全防控体系,统一数据技术标准,安全标准和适用标准,提高数据安全保护水平和风险防控预警能力;另一方面,树立正确的价值观,通过模型备案、负面清单,树立审查等方式,及时筛选清洗标识相关数据,避免造成负面影响,确保数字检察目的、合程序、合伦理、合法治要求。

健全监督数据管理体系。围绕监督数

据的收集、存储、分析、处理等环节强化数据管理,建议从基本原则、适用范围、数据管理、数据保障等方面制定管理规范,尤其强化对数据的合规审查,通过规则指引和权责清单的方式严格规范数据的存储、使用和管理,明确以履行监督职责为界,以检察权责边界为限,在数据安全法、个人信息保护法等法律框架内依法审慎使用、管理和保护各类数据。

增强数字检察能动履职能力

树立类案监督系统治理理念。数字检察的目的是从个案办理到类案监督,最终实现社会治理。当前,监督办案模式正由个案向类案、由被动向主动、由办理向治理转变。新的变革对检察机关提出更高的要求,必须树立穿透式监督、类案监督、一体履职等理念,以“数字+检察”的融合思维方式,不断提升从个案办理中发现类案监督线索、提出建库方向、综合研判数字的能力。

培育大数据思维和意识。要强化检察业务与检察技术的融合发展,一体建设,发挥业务主导、技术支撑的作用,通过专班化运营、团队化管理、常态化培训的方式,打造一支具备大数据思维的法律专业队伍。要借助外脑智库,探索与高校建立实践培训基地,采取双向培训、双向实践、合作共建的方式推动检察人员树立数据赋能监督的理念,增强运用大数据思维开展法律监督的主动性、积极性和创造性。

提高数据分析研判能力。一方面,要不断提高运用辅助软件能力,综合运用辅助软件内置功能清洗筛选海量数据,从中发现符合监督规则的线索;另一方面,坚持自主研发与对外引进相结合,打造适合本地检察工作实际的分析模型,同时引进符合需求的大数据分析软件,搭建数字检察的智慧外脑。

建立健全数字检察保障体系

建立平台“超市”。海量的大数据和模

型需要稳定的平台予以承载,建议充分发挥上下一体机制作用,加强顶层设计,建设涵盖数据池、模型池、建库池等于一体的检察大平台,搭建上下一体统一的服务器和数据库,避免各基层院盲目投资、重复建库、管理混乱、数据泄露。其中,对公开数据和保密数据实行分级分类的保护和使用制度,在确保数据安全的同时对数据分类采集处理清洗,确保数据库的各类数据标准化、规范化。对有建库需求的检察官,通过提出需求、建立模型项目、调用数据、设置监督规则等操作流程,实现模型建立常态化、高效化、项目化。对已建成的模型在平台统一推广、规范管理、按需申请、免费使用,确保模型推广应用价值得到最大发挥。

健全保障措施。其一,强化组织保障。将数字检察作为“一把手”工程,根据建库需求跨部门成立不同模型工作专班,凝聚工作合力破解难点堵点问题,以清单化、项目化的方式推动落实。其二,配套物质保障。按照数字检察发展计划和工作进度,及时配套保障物资经费,确保智能辅助工具服务、平台建设维护和软件开发使用顺利进行。其三,建立考核激励机制。优化考核评价要素,量化考核评价项目,将数字检察与业务考核、个人考核有机融合,通过合理、科学、系统的考核方法推动数字检察实现新突破。

加强人才保障。一方面,加大对相关人才的培养使用力度,通过交叉培养、联合培养、融合教育的方式,储备具有计算机、法学、统计学等教育背景的复合型人才。同时,优化人才招聘、引进机制,通过教学练兵一体培训机制,以赛促学推动现有检察人员树立大数据思维,提升以数字检察推动法律监督的履职能力。另一方面,加强对数字检察典型案例、指导性案例的培育推广,及时发布数字检察办案指引,宣传数字检察建库经验,通过案例学习、经验推广,推动检察人员转变监督理念,提升监督能力。

(作者单位:甘肃省景泰县人民检察院)